

др Загорка Госпавић, дипл. геод. инж.*

ПРЕПОРУКЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И ЕВРОПСКЕ ЕКОНОМСКЕ КОМИСИЈЕ ПРИ УЈЕДИЊЕНИМ НАЦИЈАМА О ФУНКЦИОНОСАЊУ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ

РЕЗИМЕ

У раду су описана правила и препоруке за успешно функционисање државне управе у земљама Европске Уније, као и препоруке Европске Економске Комисије при Уједињеним нацијама о функционисању земљишне администрације.

ABSTRACT

In the paper are presented the rules and the recommendations for the successfully function of the state administration in the countries European Union. The paper also presents the recommendations of European Economic Commission of the United Nations about the function of the land administration.

УВОД

Модерна држава је структура чији су органи у сваком моменту на услузи грађанима и развоју привреде. Државни органи у таквој држави постају сервис чија је основна функција да задовољи потребе грађана. Сви државни органи су истовремено делови тог великог сервиса и сервис за себе у свом подручју деловања. Држава је основни и највећи регулатор социјалних кретања ради обезбеђења социјалне сигурности за све.

Уставом Републике Србије, Законом о министарствима, Законом о државној управи и другим законима за гарантовање права грађана прецизно су дефинисане надлежности и обавезе органа државне управе. Због изузетног значаја, сложености и обима надлежности, дефинисане су и организационе форме преко којих се те надлежности и задужења спроводе и то:

- Министарства;
- Посебне организације за вршење стручних послова од интереса за државу;

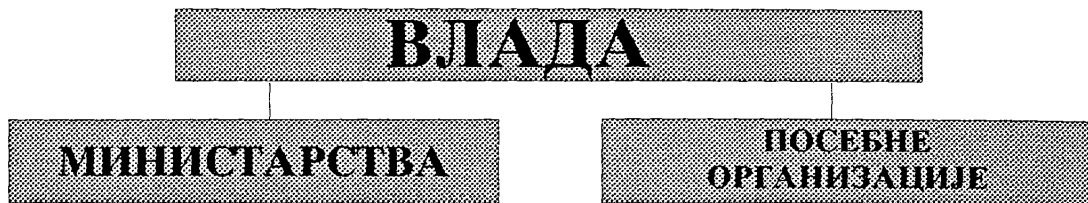
- Органи општина, града Београда, градова и аутономних покрајина;
- Предузећа и установе.

Министарства и посебне организације (органи управе) образују се Законом о министарствима, а органи општине, града Београда, установе и друга предузећа обављају одређене послове државне управе који су им законом поверени.

Број министарстава и посебних организација је променљив. Променом државно политичке структуре, односно Народне Скупштине и Владе, услед исказаних потреба за одређеним новим министарствима, или редуkcијом постојећих, могу се изменама Закона о министарствима мењати њихов број, обједињавати одређени ресори у исто министарство, оснивати нова министарства и др.

Да би држава постала модерна, мора се спровести реформа државне управе. Али, у држави која је у процесу транзиције, на финансирање рада органа државне управе одлази мањи део националног дохода, како би што више националних средстава одлазило на инвестициона улагања у привреду и остале сегменте (здравство, просвета, култура...).

* Грађевински факултет
Институт за геодезију, Београд



Слика 1. Министарства и посебне организације

Државна управа модерне државе не може се састојати из затворених система органа са строго хијерархијским, рутинским и демотивисаним бирократским апаратом, већ из системски повезаних органа државе који су у односу пуне међусобне координације и кооперације, али и транспарентности и одговорности према грађанима.

1. Нека правила о функционисању државне управе земаља европске уније

Тежња је већине европских земаља у транзицији постати члан Европске Уније. Да би држава постала члан Европске Уније, између осталих услова, тачно постоје стандарди како мора функционисати државна управа те земље. Рецимо, Пољска и друге европске земље које су кандидати за чланство у Европској Унији су добиле рок до 2004. године како треба да трансформишу своју државну управу и какви морају да буду њени државни чиновници. Они чиновници који се до тада не дошколоују и не прихвате прописана правила понашања неће моћи остати запослени у државној служби. Постоји профилисани лик државног службеника [3].

Правило бр. 1 - Раздвојеност политичког и стручног менаџмента

Постоји такозвани политички и стручни менаџмент државне управе, што је приказано на слици 2.

Горњи ниво представља такозвани политички, а доњи стручни менаџмент државне управе. Горњи ниво, односно министри и директори посебних организација

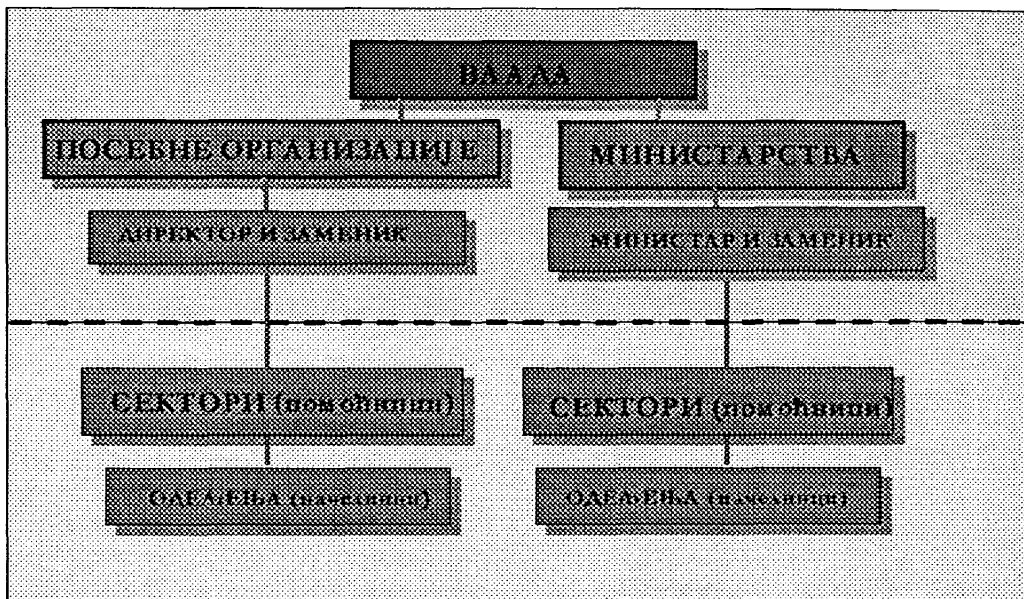
и њихови заменици представљају политички менаџмент, који је везан за актуелну политику. Њих поставља Народна скупштина, односно Влада и они се мењају са променом Владе.

Доњи ниво, такозвани стручни менаџмент чине помоћници директора за стручне секторе и ресоре и њихови начелници, и они по правилу остају и после смене политичког менаџмента. Са доласком новог политичког менаџмента стручни менаџмент остаје исти.

Правило бр. 2. - Државна служба је част и обавеза

Тачно је дефинисан лик службеника државне управе. То су професионалци са одговарајућим статусом заштићеним законом. Људски ресурс је најзначајнији сегмент државне управе. Државна управа мора да буде састављена од јединственог корпуса државних чиновника који раде транспарентно и одговорно, чије је запошљавање, напредак и накнада за рад унапред одређена, али зависи и од квалитета рада чиновника и нивоа и степена одговорности. Што виши ниво то и већа одговорност. Државни службеници не могу бити чланови политичких партија, не могу имати додатно запослење, могу бити чланови синдиката, али не и синдикални лидери и др.

У појединим земљама после завршеног факултета постоји школа у трајању од 3 семестра, која када се заврши отвара врата за запослење у државној служби [2].



Слика 2. Политички и стручни менаџмент државне управе

Правило бр. 3 - Државни службеник мора бити адекватно награђен

Поставља се логично питање како задржати високостручни кадар ако није адекватно награђен. Питање зарада је врло актуелно питање у државној служби. То су врло дискрециона права и подаци о томе се врло тешко званично добијају. Постоје бонуси, додатни стимуланси како да се државни службеник донекле приближно награди као у тржишно оријентисаним организацијама. Постоје и неке друге олакшице, кредитирање службеника у снабдевању, сигурност да се не може тако лако остати без посла, као када тржишно оријентисана организација оде под стечај, сигурност здравственог и пензионог осигурања и др. Свака држава мора да има модусе како да високо образовани и едуковани кадар задржи у државном сектору. Улазница у државну службу су строги и високи захтеви, али и једна сигурност да се без посла не може тако лако остати.

3 Препоруке Европске економске комисије при Уједињеним нацијама о функционисању Земљишне администрације

При Европској економској комисији Уједињених нација постоји радна група WPLA (Working Party on Land Administration) која се бави проблематиком Земљишне администрације и рационалним управљањем земљиштем као највећим природним ресурсом.

Активности радне групе су усмерене на организацију тематских радионица, међународне сусрете између донатора и примаоца међународне помоћи, израде студија, анализе и израду експертских извештаја мисија у области земљишног катастра, земљишне књиге, вредновања непокретности, комасацији земљишта и земљишних информационих система.

Постоје неколико глобалних правила или смерница које ова радна група препоручује, а које се превасходно односе на успостављање добре Земљишне администрације у земљама у транзицији.

Правило бр. 1 - Одговорност државно-политичког врха за управљање непокретностима

Предуслов за развој земљишних информационих система је државна политичка подршка. На државном нивоу морају бити јасно одређене политичке и стручне одговорности организација и институција у области управљања непокретностима. Владе земаља треба да формирају и усвоје основне стратегије за пројекте у тој области.

Правило бр. 2 - Организација државних институција одговорних за управљање непокретностима

Најподеснији облик организованости је рад једне установе која координира политику управљања непокретностима на државном нивоу. Ако је у рад у области непокретности укључено више институција оне се морају међусобно повезивати. Земљишно-катастарски и земљишно-књижни системи треба да се интегришу.

Правило бр. 3 - Однос између јавног и приватног сектора

Главна одговорност за вођење земљишних информационих служби је на страни јавног сектора. Потребна је добра сарадња између јавног и приватног сектора. Обим сарадње приватног и јавног сектора је различит у појединим земљама. Такмичење између јавног и приватног сектора није пожељно, већ конкурентност треба да буде фер и поштена. Превасходно ангажовање јавног сектора мора бити искоришћено за управљање активностима државне управе и укључивање приватног сектора у оперативне задатке.

Послови правне природе би се морали извршавати у јавном сектору, а техничког карактера у приватном сектору. Изузетак су независни стручњаци којима је то право доделила држава (лиценца) [4].

4. ЗАКЉУЧАК

Како се рад геодетске службе у Републици Србији отелотворује кроз рад Републичког геодетског завода са свим његовим дислоцираним јединицама, као посебне организације од интереса за државу, односно органа државне управе, то се ова правила односе и на геодетску службу. Како се паша земља налази у почетној фази транзиције и преструктурирања ка тржишној привреди, у предстојећем средњорочном периоду предстоји реформа државне управе и усклађивање законодавне и техничке регулативе са земљама Европске Уније, како бисмо постали потенцијални кандидати за чланство у ЕУ.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Госпавић З.: Развој оптималног модела организације и функционисања геодетске службе у Републици Србији, докторска дисертација, Грађевински факултет, Београд 2002.
- [2] Дубоис Н.: Државна управа у земљама ОЕЦД-а, Семинар за управљање људским ресурсима у државној управи, Београд 2001.
- [3] Кавран Д.: Савет за државну управу Владе Републике Србије, Семинар за управљање људским ресурсима у државној управи, Београд, 2001.
- [4] Липеј Б.: Управљање непокретностима - смернице у Европском простору, предавање на Грађевинском факултету, Београд, 2001.